



Universidade de Brasília  
Faculdade de Direito

Autor: Tiago Felix de Sousa

**“Licitação Carona”:  
Análise do instituto da Vinculação à Ata no Sistema de Registro de Preços à luz dos  
princípios do procedimento licitatório**

Brasília, DF, junho de 2014

Tiago Felix de Sousa

**“Licitação Carona”:**

**Análise do instituto da Vinculação à Ata no Sistema de Registro de Preços à luz dos princípios do procedimento licitatório**

Trabalho apresentado como requisito parcial à obtenção do título de Bacharelado em Direito pela Universidade de Brasília, sob orientação do professor Mamede Said Maia Filho.

Brasília

2014

## **Dedicatória**

Aos meus pais, Genivaldo Felix de Sousa pelo exemplo de humildade e dedicação ofertado diariamente, e Teresa de Sousa Felix, *in memoriam*, pelo carinho, doação e força demonstrada em todas as batalhas que travamos até aqui, com a certeza de que nada aconteceria sem o apoio incondicional por mim recebido.

## **Agradecimentos**

A Mariana Aparecida Felix de Sousa, minha irmã, amiga e defensora, pela sua importância nessa caminhada e apoio nos momentos de incerteza. A Jéssica Sampaio de Araújo, pelo carinho e compreensão e, com certeza, a companheira que espero ter por toda vida. E a todos, familiares, professores e amigos que direta ou indiretamente exerceram influências positivas nessa caminhada. Obrigado!

## **Resumo**

A atividade ordinária da Administração Pública é composta, dentre inúmeros procedimentos necessários, pelos processos de compras e alienações que, nesta esfera, devem sempre ser precedidos de procedimento licitatório, hoje regulamentados pela Lei 8666/93, em que sejam observados os critérios da ampla concorrência e máxima vantajosidade possível à Administração. No entanto, os procedimentos licitatórios tornam morosa a atividade de compras por parte do Estado que por vezes se vê em dificuldades na execução de atividades rotineiras em função das dificuldades na aquisição de materiais básicos. No intuito de eliminar eventuais gargalos burocráticos, foram introduzidos no sistema normativo brasileiro os institutos do Sistema de Registro de Preços e a Adesão a Ata neste sistema, que serão objetos desta abordagem, que buscará avaliar, por meio da análise da legislação, precedentes dos órgãos de contas e doutrina especializada, apontar as vantagens e prejuízos trazidos por tais inovações.

Palavra-chave: Sistema de Registro de Preços. Adesão a Ata. Licitação Carona.

## **Abstract:**

The ordinary activity of the public administration is made of, besides various needed procedures, buying and selling methods that, in this case, should always be preceded of public tender method, today is ruled by Lei 8666/93, that need an observation about wide competition and maximum possibility of edge to the administration. Meanwhile the public tender methods by the state turn into a slowly buying activity that in many times get into difficulties in the execution of the ordinary activities in function of the difficulties in the acquisition of basic materials. With the goal of eliminate occasional bureaucratic bottleneck, it was introduced in the brazilian law system the institutes of Price Register System and the Adhesion of Conference Proceedings in this system, that will be the objects of this approach, that will evaluate, by the analyses of the law, precedents of the Federal Budget Federal Office and specialized doctrine, pointing the advantages and disadvantages resulted by these innovations.

Key-words: Price Register System. Adhesion of Conference Proceedings.

## Sumário

Introdução.....	8
<b>Capítulo 1.....</b>	<b>10</b>
Panorama geral acerca do procedimento licitatório	
1.1- Conceito, objeto e finalidade.....	10
1.2-Evolução histórica.....	12
1.3-Disciplina jurídica do tema.....	13
1.3.1-Modalidades de licitação.....	15
1.4-Princípios relacionados ao procedimento licitatório.....	20
<b>Capítulo 2.....</b>	<b>28</b>
O Sistema de Registro de Preços	
2.1-Considerações iniciais.....	28
2.2-Questões conceituais acerca do Sistema de Registro de Preços.....	28
2.3-Hipóteses e limitações na utilização do sistema de registro de preços.....	31
2.4- A evolução regulamentar do Sistema de Registro de Preços.....	33
2.5-O princípio da eficiência e os objetivos do Sistema de Registro de Preços.....	36
2.5.1-Considerações iniciais.....	36
2.5.2- A economicidade nos procedimentos de compras pela Administração.....	37
<b>Capítulo 3.....</b>	<b>39</b>
O instituto da Vinculação à Ata no Sistema de Registro de Preços	
3.1-Considerações iniciais.....	39
3.2- Conceitos, previsão e sistemática normativa.....	39
3.2.1- Características da Ata de Registro de Preços.....	40
3.2.2- Disciplina normativa da Adesão a Ata de Registro de Preços.....	41
3.3-Hipóteses controvertidas acerca do instituto.....	43
3.3.1-Considerações iniciais.....	43
3.3.2-Taxatividade das hipóteses de compras diretas por parte da Administração.....	46
3.3.3-Análise acerca da efetividade do critério econômico que justifica a utilização da vinculação à ata.....	47
3.3.4- O registro da Intenção de Registro de Preços.....	48
3.4-O Tribunal de Contas da União e o instituto da vinculação à ata do Sistema de Registro de Preços.....	49
3.4.1-Considerações iniciais.....	49
3.4.2-Enquadramento constitucional do TCU como órgão competente à análise do	

tema.....	50
3.4.3- Posição do TCU acerca das Adesões a Ata no SRP.....	51
3.4.4-Limites estabelecidos pelo TCU e efetividade dos objetivos pretendidos pelo instituto da vinculação à ata.....	53
Conclusão.....	56
Referências.....	58

## **Introdução**

O sistema constitucional brasileiro prescreve a legalidade como princípio basilar de toda atividade estatal. Embora exista na atualidade interpretações flexíveis quanto ao conceito e amplitude deste princípio, via de regra, não resta espaço para a vontade privada na gestão da coisa pública, a partir do estabelecendo procedimentos específicos sobretudo no que concerne aos gastos por parte do Estado.

Os procedimentos de compra dispõem de normatização própria, atualmente regulamentada pela lei 8.666/93, derivada da norma constitucional que estabelece como regra a realização de procedimento licitatório para as aquisições de bens, contratação de serviços e alienações realizadas pela Administração (art. 37, XXI), somente sendo afastado tal procedimento em situações excepcionais.

No entanto, dada burocratização a que são submetidos os procedimentos referentes a compras pela Administração Pública no Brasil, que por vezes torna morosos os certames licitatórios gerando insatisfação e prejuízo aos administrados, foi inserido na legislação brasileira o Sistema de Registro de Preços<sup>1</sup>, com a finalidade de estabelecer um procedimento célere para a compra de bens comuns, com a listagem dos produtos a serem adquiridos.

Com o advento do Sistema de Registro de Preços surgiu também a figura do “licitante carona”, a partir do instituto da vinculação à Ata de Registro de Preços, onde um órgão não participante da licitação que estabeleceu o registro de preços adere à lista de outro órgão com a finalidade de satisfazer sua necessidade referente a determinada aquisição.

Tal procedimento apresenta vantagens no que se refere à celeridade das compras por parte da Administração, solucionando problemas relativos à morosidade típica das licitações para aquisição de bens de uso rotineiro. No entanto, apresenta controvertidos pontos quanto à adequação legal, bem como quanto a constitucionalidade referente à norma que regulamenta do tema.

---

<sup>1</sup> O Sistema de Registro de Preços é atualmente regulamentado pelo Decreto 7.892/2013, que estabeleceu a normatização determinada pelo Artigo 15 da lei 8.666/93, que fez a previsão de tal sistema



O presente trabalho terá como foco a análise do instituto de Adesão à Ata no Sistema de Registro de Preços, apresentando a evolução histórica, a busca de adequação legal ao procedimento sob o ponto de vista da ampla concorrência, pretendida pelos procedimentos licitatórios, com uma breve revisão da evolução doutrinária, jurisprudencial e legislativa acerca do tema, sobretudo no que tange aos posicionamentos adotados pelo âmbito do Tribunal de Contas da União acerca da questão.

## **Capítulo 1**

### **Panorama geral acerca do procedimento licitatório**

#### **1.1- Conceito, objeto e finalidade**

A conceituação do procedimento licitatório, embora não haja o legislador ou o constituinte definindo-o de forma exata, foi desenvolvida pela doutrina administrativa quase sempre girando em torno do fim a que se destina, enquanto procedimento realizado por parte da Administração Pública, prévio aos contratos de compras e alienações a serem celebrados com o Estado na busca de assegurar a condição mais proveitosa possível ao ente público.

Marçal Justen Filho conceitua licitação como sendo:

“...procedimento administrativo destinado a selecionar, segundo critérios objetivos predeterminados, a proposta de contratação mais vantajosa para a Administração, assegurando-se a ampla participação dos interessados, com observância de todos os requisitos legais exigidos”<sup>2</sup>.

O estabelecimento do procedimento licitatório como regra que precede as aquisições, alienações e contratações de serviços por parte do Poder Público, tem fundamento constitucional estabelecido no artigo 37, XXI, da Constituição Federal, lastreado em variados princípios, como economicidade, eficiência e moralidade, mas, sobretudo, na indisponibilidade do patrimônio público, vinculando o administrador público ao dever de licitar nas hipóteses legalmente estabelecidas.

Característica pouco explorada pela doutrina, muito embora existam variadas espécies de controle dos gastos públicos, a licitação, no campo do Direito Administrativo é um dos temas mais abordados.

Tal gerência de gastos se dá a partir da seleção da opção mais vantajosa ao Poder

---

<sup>2</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 11.ed. São Paulo: Dialética. 2008 p.11.

Público, com a apresentação taxativa das possibilidades a serem seguidas pelo administrador, que, apesar de gozar de prerrogativas inerentes ao regime jurídico administrativo, também se vincula ao instrumento convocatório nos processos de aquisição e alienação realizados pela Administração.

Como dito anteriormente, as licitações, têm a natureza jurídica de procedimento administrativo, seu objetos, como assinala José dos Santos Carvalho Filho, apresenta duas facetas, um *imediato*, consistente na seleção de determinada proposta que melhor atenda aos interesses da Administração e um *objeto mediato*, que visa a obtenção de certa obra, serviço, compra, alienação, locação ou prestação de serviço, a serem produzidos por particular por intermédio de contratação formal<sup>3</sup>.

Marçal Justen Filho assinala ter as licitações natureza jurídica de procedimento administrativo, não obstante parcela da doutrina acredite ter o instituto natureza jurídica de processo administrativo, tendo em vista a disciplina estabelecida de forma estruturada pela Lei nº. 8.666/93.

Carvalho Filho salienta, ainda, o caráter instrumental dos procedimentos licitatórios, tendo em vista que o fim último de um dado certame é a busca da garantia de proposta mais vantajosa para a celebração de um contrato pela Administração, ou seja, apresenta-se tão somente como meio para a consecução dos objetivos pretendidos.

Como visto, a finalidade da licitação se confunde com seu objeto, tanto imediatos como mediatos, ou seja, a obtenção da proposta mais vantajosa possível à Administração Pública, aliada à materialização da oferta dada pelo particular, consistente na realização de compra, locação, alienação, execução de obras ou prestação de serviços.

Figuram como sujeitos no procedimento licitatório um ente público interessado no objeto do certame e um ente privado, não havendo, via de regra, a possibilidade de alteração de tais indivíduos, estabelecida relação de vinculação entre as partes a partir da realização da licitação.

---

<sup>3</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. Lumen Iuris, 24ªEd. 2011, p.299.

## 1.2-Evolução histórica

Em meados do ano de 1964, a técnica utilizada pela Administração Pública para compras, alienações de demais negociações assemelhadas não possuía a nomenclatura de relacionada ao termo “licitação”, segundo Cláudia Fernandes Montovani, até então o procedimento era denominado “concorrência”. (2004, p 358) :

O termo licitação surgiu na legislação brasileira na Lei 4.401, de 10 de setembro de 1964, e tinha como finalidade de estabelecer normas para a licitação de serviços e obras e aquisição de materiais no Serviço Público da União<sup>4</sup>. Tal diploma legislativo apresentava normas básicas acerca dos procedimentos para compras e trazia a concorrência pública, concorrência administrativa e coleta de preços como as modalidades licitatórias da qual dispunha a Administração.

Em seguida foi editado o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, com o objetivo de estabelecer diretrizes para uma reforma administrativa no Brasil. Trouxe normas com maior grau de sofisticação, quando comparada ao diploma anterior, apresentando, no seu Título XII “normas relativas a licitações para compras, obras, serviços e alienações”<sup>5</sup>, vinculando tanto a Administração Pública Direta quanto a Indireta.

O Decreto-Lei nº 200/67, inovando a disciplina trazida pela norma anterior, estabeleceu como modalidades licitatórias a concorrência, a tomada de preços e o convite, e apresentava uma sistemática que tinha por finalidade, além dos objetivos mediatos e imediatos, indissociáveis dos procedimentos licitatórios, estabelecer normas voltadas a efetiva aplicação da supremacia do interesse público nos contratos realizados pela Administração, sobretudo pela constituição de mecanismos de garantia da eficaz realização dos objetos avençados.

No entanto, o primeiro texto legislativo a tratar de forma específica do tema licitação foi o Decreto nº 2.300, de 21 de novembro de 1986, que expressamente buscava estabelecer o “estatuto jurídico das licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, compras, alienações, concessões e locações, no âmbito da Administração Federal centralizada e autárquica”<sup>6</sup>. O decreto definia uma sistemática

---

<sup>4</sup> Lei 4.401/64

<sup>5</sup> Decreto lei 200/67

<sup>6</sup> Dec. 2.300/67 - citação na bibliografia

principiológica própria, conceitos e procedimentos voltados à execução dos contratos, bem como normas a serem aplicadas na hipótese de inexecução, com a possibilidade de aplicação de sanções por parte da Administração.

Com o advento da Constituição de 1988, o dever de licitar tomou *status* de norma fundamental, com princípios próprios a serem observados tanto na recepção das normas que precediam a nova Carta Magna, quanto nos posteriores diplomas legislativos que viessem a versar sobre o tema, tendo a legalidade, a impessoalidade, moralidade e publicidade como diretrizes básicas de toda atividade administrativa do Estado e, conseqüentemente, dos procedimentos licitatórios. Cabe ressaltar que a introdução do princípio da eficiência só se deu com a Emenda Constitucional nº 19, de 1998, como parte da “reforma administrativa” a que se submeteu o Estado brasileiro naquele período.

Não obstante posteriormente tenham surgido diferentes leis, quase sempre com a finalidade de regulamentares modalidades específicas de licitação, como a Lei 10.520/2002, por exemplo, foi a Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, que traçou as diretrizes mais estáveis no que diz respeito a normatização do tema relativo às licitações e contratos administrativos por parte do Estado.

### **1.3-Disciplinada jurídica do tema**

O regramento referente aos procedimentos licitatórios atualmente utilizados pela Administração Pública brasileira é dado pela Constituição Federal de 1988, pela Lei 8.666/93<sup>7</sup>, existindo ainda a modalidade licitatória do pregão, com diretrizes estabelecidas pela Lei 10.520/2002, além de uma quantidade razoável de decretos editados com a finalidade de regulamentar procedimentos diferenciados aos integrantes da Administração Pública Indireta no tocante as operações que envolvem valores público.

A competência legislativa das normas pertinentes às licitações é definida no artigo 22, XXVII, da Constituição Federal, que indica ser competência privativa da União à edição de normas gerais pertinentes ao tema, restando competência subsidiária

---

<sup>7</sup> A lei 8666/93 já sofreu inúmeras alterações em sua redação original, com alterações substanciais no rol de hipóteses de compras diretas ligadas às licitações dispensáveis.

aos demais entes federativos para a definição de regras específicas.

Decorre do disposto no artigo 37, XXI, também da CF/1988, a obrigatoriedade da realização de licitações para as aquisições, alienações e permutas realizadas pelo Poder Público:

“ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”<sup>8</sup>.

A Lei nº 8.666/93 trata de forma exclusiva o tema das licitações e contratos administrativos, estabelecendo todo o caráter procedimental a ser seguido pela Administração, prevendo também as hipóteses de aquisições diretas na ocorrência de dispensa ou inexigibilidade de licitações. Desenvolve, também, uma lógica principiológica própria, com fundamento constitucional, consolidando uma base conceitual fundamental para o entendimento e interpretação de controvérsias relativas às licitações e contratos administrativos, analisados a partir dessa norma à luz dos seus próprios princípios, não obstante sempre submetidos a disciplina constitucional.

É também a Lei nº 8.666/93, não obstante haja previsão em normas específicas, que estabelece as modalidades de licitação de que dispõem os administradores públicos, assim como os tipos licitatórios com a finalidade de buscar a melhor adequação possível às necessidades da Administração quanto a aquisições, alienações e recepção de serviços prestados por particulares.

---

<sup>8</sup> Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

### 1.3.1-Modalidades de licitação

Como visto anteriormente, a sistematização acerca das modalidades de licitação de que dispõem os administradores é estabelecida pela Lei nº 8.666/93 e legislação extravagante que trata do tema. São modalidades de licitação, conforme fixa o artigo 22, a concorrência, a tomada de preços, o convite e o leilão, e ainda o pregão, esta última é regulada pela lei 10.520/2002, que também determina diretrizes para esta modalidade em versão eletrônica.<sup>9</sup>

Apesar da existência das cinco modalidades licitatórias, José dos Santos Carvalho Filho aduz que,

“são apenas três fins a que se destinam, e isso porque, como se verá adiante, as três primeiras modalidades – a concorrência, a tomada de preços e o convite têm o mesmo objetivo: a contratação de obras serviços e fornecimento, enquanto o concurso e o leilão tem objetivos próprios e diferenciados”<sup>10</sup>.

Concorrência é a modalidade de licitação que apresenta maior rigor em seu procedimento, uma vez que precede os contratos administrativos de maior vulto financeiro, ou complexidade, assim como a hipótese de celebração de transações de caráter internacional. São também vinculadas à modalidade concorrência as alienações e compras relativas a bens imóveis, bem como as concessões de florestas.<sup>11</sup>

Além da maior formalidade que exige essa modalidade de licitação, em decorrência da complexidade dos contratos a que precedem, é característica da concorrência a maior publicidade, como salienta José dos Santos Carvalho Filho, que apresenta como marca da modalidade,

“a *publicidade* mais ampla, o que se traduz na necessidade de participação de todos quantos estiverem interessados na

---

<sup>9</sup> O pregão eletrônico, previsto na lei 10.520/2002 foi regulamentado pelo Decreto 5.450/2005, com o estabelecimento de limites e procedimentos.

<sup>10</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. Lumen Iuris, 24ªEd. 2011, p.335.

<sup>11</sup> “A Lei 11.284, de 02.03.2006, que dispõe sobre a gestão de florestas públicas, também exigiu a modalidade de concorrência para a contratação de concessões florestais (art.13, §1º)”.(CARVALHO FILHO, 2011).

contratação. Tanto é verdade o fato que os avisos resumidos dos editais de concorrência têm prazos mais longos que os das demais espécies”.

Não apenas em função da ampla publicidade, mas, sobretudo em decorrência da própria determinação legal, as concorrências apresentam, entre as modalidades licitatórias, a maior possibilidade de participação de interessados em contratar com a Administração, assegurando a universalidade da presença de quaisquer participantes na fase de habilitação, desde que comprovados requisitos mínimos para cumprimento de eventual contrato. Segundo Maria Sylvia Zanella di Pietro,

“é a característica que distinguia, no Decreto nº 2.300, a concorrência da tomada de preços (realizada entre licitantes cadastrados) e do convite (entre pessoas escolhidas pela Administração)”.

No entanto, em função de inovações na Lei nº 8.666/93, também foi dada à modalidade tomada de preços a ampliação do caráter competitivo por meio da universalidade de concorrentes, desde que atendam requisitos mínimos.

A tomada de preços é a modalidade prevista pela lei de licitações que tem como característica a habilitação prévia dos concorrentes com a finalidade de formar uma listagem com aqueles interessados em contratar com a Administração. Tal modalidade é voltada para aquisições menos vultuosas que aquelas submetidas aos procedimentos de concorrência. Os registros cadastrais, por determinação legal, devem ser atualizados ao menos uma vez por ano, admitido o cadastro de novos interessados.

Segundo José dos Santos Carvalho Filho, essa modalidade licitatória apresenta vantagens, sobretudo no que concerne à celeridade na contratação após o certame, uma vez que não há necessidade de habilitação posterior, visto que os interessados já encontram-se aptos previamente à solução do certame<sup>12</sup>.

Tendo em vista que nesta modalidade licitatória, em tese, os contratos serão celebrados com participantes já cadastrados e conhecidos da Administração, diversamente da modalidade concorrência, na tomada de preços a publicidade dada aos certames é menos ostensiva, apresentando, inclusive, menor formalismo quando

---

<sup>12</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. Lumen Iuris, 24ªEd. 2011.



comparada a modalidades licitatórias mais complexas.

O convite, também previsto pela Lei nº 8.666/93, dispõe ainda de menor formalismo que as modalidades já tratadas, tendo em vista que se destinam a contratações de menor vulto.

Nesta modalidade sequer há a figura do edital, substituído pela carta convite, que estabelece de forma sucinta as diretrizes do certame e é remetida pela Administração aos possíveis interessados, em número mínimo de três. É também a carta convite o instrumento responsável pela efetivação do princípio da publicidade nestes certames, não obstante haja a necessidade de sua publicação por parte do órgão responsável, para manutenção da ampla concorrência, condição básica de qualquer procedimento licitatório.

A modalidade concurso, prevista no artigo 22, §4º, da Lei nº 8.666/93, tem por finalidade a escolha de trabalho técnico, artístico ou científico. Busca-se, ao menos em princípio, a seleção de projeto de caráter intelectual, oferecendo ao autor determinado prêmio.

Dada a grande discricionariedade na escolha de tais projetos, tal modalidade é questionada por alguns autores pela facilidade da promoção de desvios de finalidade em relação aos objetos da licitação.

A última modalidade licitatória prevista na Lei nº 8.666/93 é o leilão, que tem por finalidade a alienação de bens móveis inservíveis à Administração, a venda de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, e a alienação de bens adquiridos em procedimento judicial através de dação em pagamento, como previsto na própria lei de licitações<sup>13</sup>. Maria Sylvia Zanella di Pietro faz a observação que, nas alienações de bens imóveis, a modalidade de licitação utilizada deve ser necessariamente a concorrência<sup>14</sup>.

Os leilões são operacionalizados com o oferecimento de lances, a partir do valor da avaliação do bem, de forma sucessiva até que seja alcançado o maior montante possível para a venda.

Ao procedimento deve ser dada a maior publicidade possível, sendo essa uma das mais marcantes características dos leilões, devendo constar dos editais a especificação dos bens a serem alienados, bem como o estabelecimento de prazos e demais normas do certame. O edital, nesta modalidade, funciona também como

<sup>13</sup> Carvalho Filho, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. Lumen Iuris, 24ª Ed. 2011.

<sup>14</sup> Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo, Atlas. 15ª Ed.

instrumento convocatório para o procedimento.

Modalidade licitatória não prevista pela Lei nº 8.666/93, o pregão, introduzido no ordenamento jurídico brasileiro por meio da Lei nº 10.520 de 7 de julho de 2002, tem como finalidade suprir especificidades nos procedimentos de compras de que necessitava a Administração até a edição da lei, superando a morosidade da sistemática das demais modalidades de licitação, para contratos de menor vulto, ou aquisições rotineiras em que seria dispensável maior burocracia. Segundo Marçal Justen Filho, o pregão visa “acelerar o processo de escolha de futuros contratados da Administração em hipóteses determinadas e específicas”<sup>15</sup>.

Inicialmente regulamentada por meio das medidas provisórias 2.026, 2.108 e 2.182, tinha incidência limitada ao âmbito da União Federal, restrição desconstituída na edição da lei em que foram convertidas as MPs, sendo aplicável hoje a todos os entes federativos. Cabe ressaltar que é característica desta modalidade licitatória a formação de lista de registro de preços, com a finalidade de futuras contratações.

A redação da Lei nº 10.520/2002 estabelece a facultatividade da adoção do pregão por parte da Administração; no entanto, na esfera da União, por força do Decreto nº 5.450 de 31 de maio de 2005, passou a ser obrigatória a sua utilização preferencialmente na forma eletrônica, nas hipóteses de aquisições bens e serviços comuns<sup>16</sup>. Cabe destacar, porém, que o regulamento da lei é restrito a Administração Pública Federal, permanecendo facultativa a sua aplicação por parte de estados, municípios e Distrito Federal.

É característica dos pregões a redução do formalismo peculiar às demais modalidades licitatórias, tendo em vista a busca do legislador em dar celeridade aos processos de aquisições de bens comuns e serviços por parte do Estado.

O objeto a que se destina o pregão, bem como sua modalidade eletrônica, é definido no artigo 1º da Lei nº 10.520/2002, qual seja, “*à aquisição de bens e a contratação de serviços comuns*”, não sendo prevista, na visão de José dos Santos Carvalho Filho<sup>17</sup>, “as hipóteses de contratação de obras públicas e de bens e serviços não qualificados como comuns”.

---

<sup>15</sup>JUSTEN FILHO, Marçal. Pregão: A nova modalidade licitatória. Revista de Direito Administrativo V.221, ano 2000.

<sup>16</sup> Decreto 5.450/2002, artigo 4º.

<sup>17</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. Lumen Iuris, 24ªEd. 2011, p.337.

A designação de bens e serviços comuns também é dada pela lei que instituiu o pregão como sendo aqueles “*cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado*”<sup>18</sup>. Contudo, continua ampla a esfera interpretativa do objeto da lei, uma vez que o anexo do Decreto nº 3.555/2000, que definia um rol de bens e serviços comuns a serem licitados por meio de pregão, foi revogado pelo Decreto nº 7.174/2010, que somente estabeleceu diretrizes para as aquisições ligadas aos setores de informática, deixando de lado a noção anteriormente prescrita. Isso fez com que a conceituação tenha ficado a cargo da doutrina, jurisprudência e dos próprios administradores públicos.

Característica interessante destacada por Carvalho Filho, reside no fato de a Lei nº 10.520/2002 não estabelecer limites aos valores dos futuros contratos a serem firmados, diferenciando substancialmente o pregão das modalidades licitatórias previstas na Lei nº 8.666/93, com patamares mínimos e máximos expressamente definidos. Assim, “ressalvadas as hipóteses de dispensa ou inexigibilidade de licitação, a contratação de bens e serviços comuns pode ser precedido do pregão, independentemente de seu custo”<sup>19</sup>.

Após a determinação interna dos critérios a serem utilizados no certame, é publicado edital na imprensa oficial, ou em jornal de grande circulação. Em seguida, caso adimplidos os demais critérios legalmente estabelecidos, procede sessão na qual será definido o vencedor, sempre, a partir do critério do menor preço<sup>20</sup>.

Após a determinação do vencedor, pode ainda o pregoeiro negociar diretamente melhor preço, nas hipóteses de eliminação da proposta vencedora do certame ou na impossibilidade de cumprimento do proposto por parte do contratado com a melhor proposta, o que reforça o princípio da informalidade, no que tange a realização dos pregões<sup>21</sup>.

A possibilidade de negociação por parte do pregoeiro nas hipóteses previstas em lei somente é possível em decorrência da inversão das fases, com a fase de habilitação sendo posterior a apresentação das propostas com vistas também a conferir celeridade

<sup>18</sup> Artigo 1º, parágrafo único da lei 10.520/2002.

<sup>19</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. Lumen Iuris, 24ªEd. 2011 p.374

<sup>20</sup> Artigo 4º, X, lei 10.520/2002.

<sup>21</sup> A condição de negociar diretamente com o vencedor por parte do pregoeiro pode ser mitigada na adesão a ata no sistema de registro de preços, onde tal circunstância será dispensada pelo aderente, que, em pregão próprio, poderia alcançar valores melhores que os da lista que está aderindo.

ao certame.

#### **1.4-Princípios relacionados ao procedimento licitatório**

Doutrinariamente, a disciplina principiológica que rege as licitações é extremamente variada, produzindo os autores uma sistemática quase sempre singular no que toca ao tema, não obstante existam preceitos básicos tratados por todos. A esse respeito diz Maria Sylvia Zanella di Pietro

“José Roberto Dromi (1972:134)indica dois: o da livre concorrência e o da igualdade entre os concorrentes; Sayaguéz Laso (1940:52-53) também aponta dois: o da igualdade de todos frente a Administração e o estrito cumprimento do edital; Adílson Abreu Dalari fala em três princípios: os da igualdade, publicidade e rigorosa observância das condições do edital; a esses três Celso Antônio Bandeira de Mello (1980:2) acrescenta o da possibilidade do disputante fiscalizar o atendimento dos princípios anteriores”<sup>22</sup>.

Aduz ainda, Helly Lopes Meireles os seguintes princípios: do procedimento formal, igualdade entre os licitantes, sigilo das propostas, vinculação aos termos do instrumento convocatório, julgamento objetivo e adjudicação compulsória, já bastante alinhado aos direcionamentos dados pela Lei nº 8666/93<sup>23</sup>.

Apesar de não haver consenso na doutrina quanto aos princípios que norteiam os procedimentos licitatórios, a própria legislação, por vezes de modo expresso e outras de modo implícito, dá diretrizes aos preceitos básicos que regem a disciplina, partindo dos princípios constitucionais que norteiam a atividade administrativa, alinhados aqueles dispostos na legislação ordinária, forjados de forma específica ao tema das licitações e contratos em que figure a Administração.

Assim, podemos enumerar como princípios norteadores dos procedimentos

<sup>22</sup> DI PIETRO, Maria Siylvia Zanella. Direito Administrativo. 15ª Edição,- São Paulo, Atlas 2004, p.400.

<sup>23</sup> MEIRELES, Helly Lopes. Direito Administrativo Brasileiro - Editora RT, São Paulo: 1.ª ed. 1964; 2.ª ed. 1966;

licitatórios aqueles previstos no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, bem como os previstos na Lei nº 8.666/93. Somam-se aos princípios constitucionais, os princípios da igualdade, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo, uma vez que todos os demais princípios elencados pela doutrina direta ou indiretamente derivam destes.

### **Princípio da legalidade**

Passando à análise do princípio da legalidade, no tocante a cognição mais genérica quanto a sua aplicabilidade no âmbito da Administração Pública, é sabido que somente é permitido ao administrador público a prática de atos legalmente previstos, ao contrário da aplicação do princípio da legalidade na esfera privada, onde é permitida a prática de quaisquer atividades, desde que não sejam expressamente proibidas. Assim, no exercício da atividade administrativa não há espaço para a incidência da vontade subjetiva<sup>24</sup> do administrador .

Tal princípio apresenta-se como base na sustentação do Estado Democrático de Direito, e norteia a atividade administrativa, vinculando o administrador público à vontade soberana que decorre da lei.

Quanto à aplicação do princípio da legalidade aos procedimentos licitatórios, é possível observar a materialização das diretrizes por ele estabelecidas, uma vez que absolutamente toda a atuação por parte da Administração é vinculada, seja às prescrições dadas pela Lei nº 10.520/2002 nos pregões ou aquelas dadas pela Lei nº 8.666/93 nas demais modalidades licitatórias.

No que concerne à margem discricionária de que dispõe a Administração, há que se observar os limites legalmente estabelecidos ao juízo de conveniência e oportunidade, a luz do caso concreto, tendo em vista que a gestão da coisa pública vincula-se ao interesse da coletividade.<sup>25</sup>

Maria Sylvia Zanella di Pietro, fazendo referência a possibilidade da intervenção

<sup>24</sup> MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional, 25ª Edição, São Paulo -Atlas 2010.

<sup>25</sup> TÁCITO, Caio. *A inexistência dos motivos nos atos administrativos*. In: RDA 36:78, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas. Abril-junho 1954

popular no controle de legalidade dos procedimentos licitatórios, classifica como de interesse público a observância do princípio, passível de proteção a partir de iniciativa do próprio cidadão<sup>26</sup>.

José dos Santos Carvalho Filho vincula ainda o princípio da legalidade, no âmbito dos procedimentos licitatórios, ao princípio do devido processo legal, uma vez que cabe a Administração,

“a escolha da modalidade certa; que seja bem clara quanto aos critérios seletivos; que só deixe de realizar a licitação nos casos permitidos na lei; que verifique, com cuidado, os requisitos de habilitação dos candidatos, e, enfim, que se disponha a alcançar os objetivos colimados, seguindo os passos dos mandamentos legais”<sup>27</sup>.

No entanto, na atual fase em que se encontra o Direito Administrativo, o princípio da legalidade não se restringe ao simples cumprimento de dispositivos legais, havendo a necessidade de uma análise ampla dos casos a que submete a administração, com a observância de outros ramos do Direito, sempre integrados aos direcionamentos constitucionalmente estabelecidos.

Da adequação da atividade administrativa aos princípios constitucionais, decorre a construção doutrinária da juridicidade administrativa, com a integração das normas voltadas à Administração aos princípios e regras de que dispõem o direito, com submissão à Constituição.

### **Princípio da Impessoalidade**

O princípio da impessoalidade, diretamente relacionado aos princípios da legalidade, isonomia e moralidade, indica que o administrador público, no desempenho de suas funções, é somente executor das determinações legalmente prescritas. É vinculado, como dito anteriormente, ao princípio da isonomia, não sendo possível por parte da Administração, dispensar tratamento desigual àqueles que se encontram em situações paritárias.

No tocante ao tema relativo aos procedimentos licitatórios, o princípio da

<sup>26</sup> DI PIETRO, Maria Siylvia Zanella. Direito Administrativo. 15ª Edição,- São Paulo, Atlas 2003.

<sup>27</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 24ª Edição – Rio de Janeiro, Lumen Juris 2010.

impessoalidade, como no direito italiano, deve estar ligado à ideia de imparcialidade, uma vez que a Administração Pública visa a consecução do interesse público, e jamais o estabelecimento de vantagens individuais.

Por vezes o princípio da impessoalidade é tratado pelos doutrinadores como princípio da *finalidade administrativa*, finalidade essa, em tese, decorrente da própria legislação que estabelece o fim do processo para o qual fora editada.

No campo específico das licitações, o princípio da impessoalidade vincula-se ao princípio do julgamento objetivo, onde os participantes do procedimento licitatório atuam em igualdade de direitos e obrigações, não podendo condições pessoais serem levadas em consideração como critério distintivo entre os concorrentes<sup>28</sup>.

### **Princípio da Moralidade**

O princípio da moralidade constitui o acréscimo de um objetivo à todas as manifestações por parte da Administração, que além de pautar sua atividade pelo estrito cumprimento da legalidade, há de observar a conduta ética na realização dos fins determinados pela lei.

“A moralidade exige proporcionalidade entre os meios e os fins a atingir; entre os sacrifícios impostos à coletividade e os benefícios por ela auferidos; entre as vantagens usufruídas pelas autoridades públicas e os encargos impostos à maioria dos cidadãos. Por isso mesmo que a imoralidade salta os olhos quando a Administração Pública é pródiga em despesas legais, porém inúteis, com propaganda ou mordomia, quando a população precisa de assistência médica, alimentação, moradia, segurança, educação, isso sem falar no mínimo indispensável a uma existência digna”<sup>29</sup>

É possível observar a necessária vinculação da atividade administrativa aos critérios de proporcionalidade e razoabilidade, sobretudo no que concerne à aplicação

<sup>28</sup> DI PIETRO, Maria Silyvia Zanella. Direito Administrativo. 15ª Edição,- São Paulo, Atlas 2003.

<sup>29</sup> DI PIETRO, Maria Silyvia Zanella, Discricionariedade administrativa na Constituição de 1988. São Paulo: Atlas, 1991. p 111.

de valores públicos, como nos procedimentos a que se destinam os procedimentos licitatórios.

O princípio é diretamente relacionado ao ideal de probidade, ou seja, no proceder de forma honesta por parte daqueles que fazem a gestão da coisa pública.

### **Princípio da Publicidade**

Ao tratar genericamente do princípio da publicidade, constante do artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, Alexandre de Moraes aduz que a efetivação de tal princípio se dá por meio da inserção dos atos praticados pela Administração nos respectivos Diários Oficiais, ou pela fixação de editais nos locais apropriados<sup>30</sup>. Aventa ainda, a possibilidade de dispensa da observância do princípio nas hipóteses de ocorrência de riscos causados em função da ostensividade de determinadas informações.

Maria Sylvia Zanella di Pietro, assinala que quando ligado aos procedimentos licitatórios, o princípio da publicidade não diz respeito apenas à divulgação dos atos por parte da Administração, na busca de conferir a maior concorrência possível, mas funciona também como ferramenta voltada à fiscalização procedimental a que se sujeitam as licitações.

Aduz ainda a autora que há de ser observado o princípio da proporcionalidade, sendo necessária a maior divulgação dos procedimentos licitatórios quanto mais complexos forem, ou quando relacionados a alienações ou aquisições de grande vulto.<sup>31</sup>

### **Princípio da Eficiência**

Inserido na Constituição Federal por meio da Emenda Constitucional nº 19/1998, anteriormente a tal diploma o princípio da eficiência no âmbito da Administração era tido por parcela da doutrina com implícito, derivado dos princípios da moralidade, economicidade, proporcionalidade e razoabilidade, dentre outros, passando, após a sua expressa previsão na Carta Magna, a ter aplicabilidade integral<sup>32</sup>.

<sup>30</sup> MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional, 25ª Edição, São Paulo -Atlas 2010.

<sup>31</sup> DI PIETRO, Maria Siylvia Zanella. Direito Administrativo. 15ª Edição,- São Paulo, Atlas 2003.

<sup>32</sup> MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional, 25ª Edição, São Paulo -Atlas 2010.



Tal princípio foi introduzido na sistemática normativa pátria com a finalidade de instituir um modelo gerencial à Administração Pública brasileira, voltada, sobretudo, ao controle de resultados na atuação estatal.(referencia mazza)

Não obstante devesse ser consequência ética lógica a aplicação de recursos públicos de forma razoável, tendo em vista a necessidade de respeito ao contribuinte e destinatários dos serviços públicos, o princípio da eficiência tem como finalidade estabelecer como regra a consecução do maior benefício possível na aplicação de valores por parte do Estado.

Alexandre de Moraes, ao conceituar o princípio da eficiência estabelece que

“O administrador público precisa ser *eficiente*, ou seja, deve ser aquele que produz o efeito desejado, que dá bom resultado, exercendo suas atividades sob o manto da igualdade de todos perante a lei, velando pela objetividade e imparcialidade.”<sup>33</sup>

Cabe ressaltar que o alcance dos fins pretendidos, em observância ao princípio da eficiência, não pode de forma alguma ser priorizado em relação aos demais princípios: “a eficiência é princípio que se soma aos demais princípios impostos à Administração, não podendo sobrepor-se a nenhum deles, especialmente ao da legalidade, sob pena de sérios riscos a segurança jurídica e ao próprio Estado de Direito”<sup>34</sup>.

Apesar de não haver consenso quanto a disciplina terminológica do tema, faz-se necessária a análise das concepções de eficácia e efetividade, sobretudo no que às diferenciam do conceito de eficiência.

Carvalho Filho aduz que tais conceitos não se confundem, sendo a eficiência, o modo pelo qual se exerce a função administrativa; eficácia diz respeito aos meios e instrumentos utilizados para a consecução da finalidade pública; e por fim, a efetividade diz respeito aos resultados obtidos pelo administrador.

No tocante aos procedimentos licitatórios, apesar de não estar expressamente previsto nos diplomas legais que regulamentam as modalidades de licitação, o princípio da eficiência, em função do seu *status* constitucional, é de aplicação obrigatória neste

<sup>33</sup> MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional, 25ª Edição, São Paulo -Atlas 2010.

<sup>34</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 10. ed. São Paulo: Atlas, 1998. p.73-74.

campo, sobretudo por tratar de disposição direta de valores públicos.

### **Princípio da igualdade**

Previsto entre os princípios básicos que direcionam os procedimentos licitatórios, o princípio da igualdade tem origem no princípio constitucional da isonomia, disposto no artigo 5º da Constituição Federal, com escopo na Lei 8.666/93, de modo a assegurar tratamento igualitário aos concorrentes, desde que se encontrem em situações idênticas. O princípio visa, também, estabelecer a efetividade da competitividade entre aqueles que porventura participam de licitações.

Zanella di Pietro assinala ser o princípio da igualdade um dos alicerces da licitação, assegurando, além da garantia da consecução da melhor oferta por parte da Administração, a efetiva concorrência entre os particulares interessados, sem a incidência de inclinações a qualquer dos interessados.<sup>35</sup>

Decorre de tal princípio, implicitamente, o princípio da competitividade, tendo em vista a paridade de condições em que concorrem os licitantes.

Exceção dada ao princípio reside no §2º do artigo 3º da Lei nº 8.666/93, que define como critério de desempate a preferência por bens e serviços produzidos ou prestados por empresas brasileiras de capital nacional, produzidos no país ou produzidos ou prestados por empresas brasileiras, com a clara finalidade de proteger empreendimentos e investimentos realizados no país.

### **Princípio da vinculação ao instrumento convocatório**

Segundo Maria Sylvia Zanella di Pietro, “trata-se de princípio essencial cuja inobservância enseja a nulidade do procedimento”<sup>36</sup>, tendo em vista que o edital, como frequentemente citado pela doutrina, constitui a lei interna da licitação.

Dos editais ou cartas convite devem constar absolutamente todas as regras referentes ao certame que se pretende realizar, além de definir elementos instrutórios

---

<sup>35</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 15ª Edição,- São Paulo, Atlas 2003.

<sup>36</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 15ª Edição,- São Paulo, Atlas 2003.

básicos que deverão ser seguidos quando da execução do próprio contrato.

José dos Santos Carvalho Filho salienta, ainda, no que concerne a importância do princípio, ser condição básica na garantia de segurança jurídica aos certames, ao impedir arbitrariedades quanto a eventuais alterações nos critérios de julgamento das propostas, evitando violações a moralidade administrativa.<sup>37</sup>

A violação de tal princípio enseja, inclusive, a nulidade do procedimento licitatório, dada a importância que lhe é atribuída, tendo em vista ser o instrumento convocatório a lei interna do certame.

### **Princípio do julgamento objetivo**

Considerando que todos os critérios a serem utilizados na escolha da melhor proposta por parte da Administração devem estar previamente estabelecidos no edital ou na carta convite, o princípio do julgamento objetivo é decorrência do princípio da vinculação ao instrumento convocatório.<sup>38</sup>

Considerando os ditames prescritos no instrumento convocatório, que por sua vez deve ter sido elaborado sob a rigorosa observância do disposto em lei, não há espaço para discricionariedade na avaliação das propostas oferecidas, atuando o gestor público de forma objetiva na busca da manutenção da supremacia do interesse público. Busca-se assegurar a partir deste princípio a igualdade entre os concorrentes, cerne dos procedimentos licitatórios.

---

<sup>37</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 24ª Edição – Rio de Janeiro, Lumen Juris 2010. p.301

<sup>38</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 24ª Edição – Rio de Janeiro, Lumen Juris 2010.

## Capítulo 2

### O sistema de registro de preços

#### 2.1-Considerações iniciais

O Sistema de Registro de Preços surgiu com o intuito de imprimir celeridade aos processos de compras por parte da Administração Pública, por meio do Decreto 7.892/2013<sup>39</sup>, que regulamenta o artigo 15, §3º, da Lei nº 8.666/93, para as contratações de serviços e aquisição de bens no âmbito de todos os entes federativos.

Na definição de Jacoby Fernandes ,

“Sistema de Registro de preços é um procedimento especial de licitação que se efetiva por meio de uma concorrência ou pregão *sui generis*, selecionando a proposta mais vantajosa, com observância do princípio da isonomia, para eventual e futura contratação pela Administração”<sup>40</sup>.

Assim, é possível verificar que, por meio do Sistema de Registro de Preços, somente é estabelecida, a partir de procedimento licitatório voltado à formação de lista de preços, a intenção de compra por parte da Administração e a disponibilidade do oferecimento de bens e serviços pelos licitantes. Não está o Poder Público vinculando a obrigação de contratar com o particular, não obstante tenha este a obrigação de cumprimento do que tenha sido previamente avençado, na hipótese de necessidade da Administração.

Nesta linha de entendimento, e ainda salientando questões conceituais acerca do Sistema de Registro de Preços, Marçal Justen Filho estabelece:

“O registro de preços é um contrato normativo, constituindo de um cadastro de produtos e fornecedores, selecionados

---

<sup>39</sup> O decreto 7.891/2013 revogou os decretos 4.342/2002 e 3931/2000, diplomas que anteriormente regulavam o tema.

<sup>40</sup> FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Sistema de registro de preços e o pregão presencial e eletrônico. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p.31.

mediante licitação, para contratações sucessivas de bens e serviços, respeitados lotes mínimos e outras condições previstas no edital”.

[...]

“(...) é um contrato normativo, expressão que indica uma relação jurídica de cunho preliminar e abrangente que estabelece vínculo jurídico disciplinando o modo de aperfeiçoamento de futuras contratações entre as partes”<sup>41</sup>.

No entanto, cabe salientar que o Sistema de Registro de Preços não constitui uma nova modalidade licitatória, mas tão somente um procedimento diferenciado para a aquisição de bem e a contratação de serviços pela Administração, que, como veremos, somente é estabelecido a partir de procedimento licitatório (concorrência ou pregão), observados todos os tramites legais estabelecidos.

## **2.2-Questões conceituais acerca do Sistema de Registro de Preços**

Tendo em vista a inovação normativa trazida pelo regulamento do Sistema de Registro de Preços, faz-se necessária a análise conceitual de novos institutos e sujeitos, até então não previstos em qualquer outro diploma normativo.

Pois bem, tais definições são dadas pelo Decreto nº 7.892 de 23 de janeiro de 2013, que estabelece em seu artigo 2º a sistemática conceitual acerca da disciplina, e conceitua o Sistema de Registro de Preços como sendo o “conjunto de procedimentos para o registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para futuras contratações”<sup>42</sup>.

A materialização do procedimento de registro de se dá com a Ata de Registro de Preços, definida pelo decreto regulamentador como “documento vinculativo, obrigacional, com características de compromisso para futura contratação, em que se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no instrumento convocatório e propostas

<sup>41</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 11.ed. São Paulo: Dialética. 2005. p.114.

<sup>42</sup> Decreto 7.892/2013, artigo 2º, I.

apresentadas”<sup>43</sup>.

Cabe ressaltar que, não obstante a Ata de Registro de Preços contenha inúmeros elementos previstos no edital, com ele não se confunde, por ser instrumento consolidado após o procedimento licitatório, seja concorrência ou pregão, que dará origem a ata.

No tocante aos sujeitos atuantes no Sistema de Registro de Preços, o Decreto 7.892/2013 traz inicialmente a figura do órgão gerenciador como sendo “órgão ou entidade da administração pública federal responsável pela condução do conjunto de procedimentos para registro de preços e gerenciamento da ata de registro de preços dele decorrente”<sup>44</sup>.

Não obstante haja na Lei nº 10.520/2002 e na Lei nº 8.666/1993 da possibilidade de se utilizar a modalidade do pregão para aquisição de bens comuns, o fato de o decreto regulamentador ter sido expedido pelo chefe do Executivo federal não implica a normatização quanto ao uso do Sistema de Registro de Preços por todos os integrantes da Federação, ao menos com o estabelecimento de um órgão gerenciador.

O Decreto nº 7.892/2013, define o conceito de órgão participante como sendo “órgão ou entidade da administração pública federal que participa dos procedimentos iniciais do Sistema de Registro de Preços e integra a ata de registro de preços”<sup>45</sup>.

É possível notar, em decorrência da esfera de regulamentação, a ausência de previsão, assim como na definição do órgão gerenciador, da presença de estados, municípios e do Distrito Federal na redação dada pelo decreto, visto que será necessário diploma normativo próprio do ente federativo interessado na utilização de Sistema de Registro de Preços próprio.

Por fim, define o Decreto nº 7.892/2013 “órgão não participante” como sendo órgão ou entidade da administração pública que, não tendo participado dos procedimentos iniciais da licitação, atendidos os requisitos desta norma, faz adesão à Ata de Registro de Preços”<sup>46</sup>.

Este último dispositivo, como se percebe, não restringe a figura do “órgão não participante”, também conhecido como órgão aderente, ou “carona”, à esfera da União,

---

<sup>43</sup> Decreto 7.892/2013, artigo 2º, II.

<sup>44</sup> Decreto 7.892/2013, artigo 2º, III.

<sup>45</sup> Decreto 7.892/2013, artigo 2º, IV.

<sup>46</sup> Decreto 7.892/2013, artigo 2º, V.

abrindo a possibilidade de estado, municípios e do Distrito Federal, de aderirem à ata em Sistema de Registro de Preços realizados na esfera federal.

Em consequência do disposto no decreto a respeito dos órgãos não participantes, inúmeras questões são levantadas no que se refere à competência para regulamentação do tema, ao equilíbrio econômico financeiro dos contratos e economicidade por parte da Administração, pontos que serão aprofundados adiante.

### **2.3-Hipóteses e limitações na utilização do sistema de registro de preços.**

Os pressupostos que autorizam a formação de lista de preços destinada a compras e contratação de serviços por parte da Administração também constam do Decreto nº 7.892/2013, que determina que o Sistema de Registro de Preços poderá ser utilizado:

- “I- quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;
- II-quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;
- III-quando for conveniente a aquisição de bens ou contratação de serviços para atendimento de mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo e
- IV-quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.”<sup>47</sup>

As hipóteses de utilização são taxativas, não obstante haja, pela redação dos dispositivos, campo consideravelmente amplo para o enquadramento de diversas situações. Faz-se necessário que o responsável pelo procedimento licitatório justifique, com base nos preceitos do decreto que regulamenta o tema<sup>48</sup> os motivos pelos quais a formação de determinada lista de preços, uma vez que a prestação de certos serviços são questionáveis.

<sup>47</sup> Decreto 7.892/2013, artigo 3º.

<sup>48</sup> Controladoria Geral da União. Sistema de Registro de Preços: Perguntas e respostas. p.14

No tocante à utilização do Sistema de Registro de Preços por estados, municípios e Distrito Federal, decidiu o Superior Tribunal de Justiça pela autoaplicabilidade do disposto no artigo 15, §3º, da Lei nº 8.666/93, na ausência de decretos que regulamentem o dispositivo por parte dos demais entes federativos, cabendo ao edital normativo do certame o estabelecimento das limitações aplicáveis ao procedimento realizado.

É possível verificar o posicionamento do STJ no recurso em mandado de segurança 15.647/SP:

ADMINISTRATIVO - LICITAÇÃO - SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇO: ARTIGO 15, LEI 8.666/93 - LIMITAÇÕES.

1. O regime de licitações por registro de preços foi ampliado pelos Decretos Regulamentadores 3.931/2001 e 4.342/2002, sendo extensivo não só a compras mas a serviços e obras.
2. Embora autoaplicável, o art. 15 da Lei 8.666/93 pode sofrer limitações por regulamento estadual ou municipal, como previsto no § 3º.
3. Sociedade de economia mista que, na ausência de norma própria, submete-se aos limites municipais, se não contrariarem eles a Lei de Licitações.
4. Legalidade do Decreto 17.914/93, do Município de São Paulo, que afastou a incidência do registro de preço para a execução de obras.
5. Recurso ordinário improvido.<sup>49</sup>

Há limitação, estabelecida a partir de decisão do Tribunal de Contas da União, no que tange à realização de procedimentos licitatórios, para a formação de lista de preços, visando a contratação de serviços técnicos especializados de consultoria, engenharia ou arquitetura. Sob a justificativa da alta complexidade dos projetos, entendeu o TCU não ser possível a repetição de concepções únicas, características de tais serviços, como consta do acórdão 1.615/2008, da 2ª Câmara:

---

<sup>49</sup> RMS 15.647/SP, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 25/03/2003, DJ 14/04/2003, p. 206.



TC 008.256/2008-9

**1. A realização de licitação na modalidade pregão não se configura instrumento hábil à aquisição de bens e serviços incommuns.**

2.O gestor, ao classificar bens e serviços como comuns, deverá se certificar de que a complexidade das especificações não encetará insegurança ao adimplemento contratual pelos potenciais contratados em face da inexistência da habilitação previa.<sup>50</sup>

#### **2.4.- A evolução regulamentar do Sistema de Registro de Preços.**

Não obstante o Sistema de Registro de Preços atualmente utilizado pela Administração Pública brasileira ter sido sistematizado a partir da sua previsão na Lei nº 8.666/1993, a ideia de uma lista de preços ser aproveitada pelos estados com a finalidade de imprimir celeridade aos processos de compras já havia sido aventada na Lei nº 6.946/1981, que estabelecia um cadastro com possíveis licitantes, com a finalidade de agilizar eventuais aquisições.

A previsão de um Sistema de Registro de Preços foi apresentada com essa nomenclatura pelo Decreto nº 2.300 de 1986, e revogou a Lei nº 6.946/1981 apresentou, em seu artigo 14, texto bastante parecido com o disposto na Lei 8.666/1993, no que tange à preferência na utilização de registro de preços nas compras por parte da Administração, e quanto ao atendimento a critérios de padronização e especificações técnicas nos processos aquisitivos realizados por estados.

Já na vigência da Constituição Federal de 1988, foi editado o Decreto nº 449, de fevereiro de 1992, que instituiu o “Catálogo Unificado de Materiais e Serviços da Administração”, o “Sistema Integrado de Registro de Preços (Sirep)” e o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (Sicaf) <sup>51</sup>, todos com a finalidade de dar fluidez aos procedimentos de compras e, agora, contratação de serviços pela Administração.

---

<sup>50</sup> ACÓRDÃO Nº 1615/2008 - TCU - PLENÁRIO Processo: TC – 008.256/2008- Relator:Ministro Benjamin Zymler.

<sup>51</sup> Decreto 449/1992, artigo 3º.

Sob a nova égide constitucional, o primeiro texto legislativo a fazer referência ao Sistema de Registro de Preços foi a Lei nº 8.666/1993, que trouxe em seu artigo 15 a orientação quanto aos procedimentos de compras, os quais, sempre que possível, deverão utilizar o sistema.<sup>52</sup> O mesmo dispositivo estabelece que a regulamentação seria feita por meio de decreto, observadas as peculiaridades regionais,<sup>53</sup> onde viesse ser utilizado o Sistema de Registro de Preços.

Atendendo o disposto na Lei 8.666/1993, em 21 de agosto de 1998 foi publicado o Decreto nº 2.743, com a finalidade de dar efetiva aplicação ao prescrito pela lei ordinária, estatuinto regras acerca do Sistema de Registro de Preços, para as contratações para aquisição de bens por parte da Administração Pública Federal, direta e indireta<sup>54</sup>. Cabe frisar que o Decreto 2.743/1998 limitava a utilização do Sistema de Registro de Preços aos procedimentos de compras por parte do Estado, não havendo a previsão da contratação na prestação de serviços<sup>55</sup>.

Para inclusão no Sistema, seria necessária prévia licitação, após ampla pesquisa de mercado, na modalidade concorrência, no tipo menor preço, e poderia ou não ser realizada pelo órgão ou entidade licitante<sup>56</sup>.

Dando sequência à série normativa que regulamentou o tema, em setembro de 2001 foi editado o Decreto nº 3.931, que revogou o Decreto nº 2.743/1998 e passou a estabelecer a aplicação do Sistema de Regime de Preços.

Trouxe o novo diploma a previsão de uso do Sistema de Registro de Preços também para a contratação de serviços, fato inexistente no decreto precedente, além de trazer um glossário com conceitos relativos aos possíveis atores nos processos de formação de listas de preços, não obstante o termo “lista de preços” não conste explicitamente no decreto, que faz referência tão somente à Ata de Ata de Registro de Preços.

O Decreto nº 3.931/2001 apresentou, em seu artigo 8º, §1º, a figura do “licitante carona”, prevendo a possibilidade de utilização da Ata de Registro de Preços por parte de entidades não participantes do procedimento licitatório que deu origem ao

---

<sup>52</sup> Lei 8.666/1993, artigo 15, II.

<sup>53</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 12.ed. São Paulo: Dialética, 2008.

<sup>54</sup> Decreto 2.743/1998, §1º.

<sup>55</sup> O Decreto 2.743/1998 revogou, ainda, o Decreto 449/1992, desconstituindo os sistemas e o Catálogo Unificado de Materiais e Serviços da Administração, então instituídos

<sup>56</sup> Decreto 2.743/1998, §2º.

documento, que, manifestando-se quando interessados, teriam acesso a fornecedores e preços praticados, quando possível.

A participação do “carona” foi limitado *a posteriori* pelo Decreto nº 4.342/2002, que, com a introdução do §3º do artigo 7º do Decreto 3.931/2001, estabeleceu que:

“As aquisições ou contratações adicionais a que se refere este artigo não poderão exceder, por órgão ou entidade, a cem por cento dos quantitativos registrados na Ata de Registro de Preços”.

O Sistema de Registro de Preços também é mencionado na Lei 10.520/2002, que, ao estabelecer regras para a realização de licitações na modalidade pregão, apresenta a possibilidade da realização de pregões para a formação das respectivas listas de preços, conforme dispõe o artigo 11:

“As compras e contratações de bens e serviços comuns, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, quando efetuadas pelo sistema de registro de preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, poderão adotar a modalidade de pregão, conforme regulamento específico”.

A norma mais moderna relativa à regulamentação do Sistema de Registro de Preços, e ainda em vigor nos dias atuais - o Decreto 7.892, de 23 de janeiro de 2013 - revogou os Decretos nº 3.931/2001 e 4.342/2002, passando a disciplinar inteiramente a disciplina do tema.

Além de trazer os conceitos, já previstos nos diplomas normativos anteriores, de “ata de registro de preços”, “órgão gerenciador” e “órgão participante”, já tratados anteriormente, o Decreto nº 7.892/2013 trouxe a figura do “órgão não participante”, definido pelo artigo 2º, V, como:

“órgão ou entidade da administração pública que, não tendo participado dos procedimentos iniciais da licitação, atendidos os requisitos desta norma, faz adesão à ata de registro de preços”.

Importante inovação trazida pelo decreto, prevista em seu Capítulo II, diz respeito à Intenção de Registro de Preços, consistente em um procedimento que possibilita órgãos ou entidades interessadas em efetuar licitações para registro de preços, divulgar tal intenção, por meio de registro em sistema informatizado mantido pelo Governo Federal, a fim de realizar certame licitatório conjunto, gerando, neste caso, economia aos órgãos participantes.

Na manifestação da intenção em licitar para formação de lista de preços, devem ser informados os quantitativos estimados para a contratação, não havendo, nesta hipótese específica, a presença de órgão não participante, uma vez que aqueles que ao fazer Intenção de Registro de Preços, passam a ter o *status* de órgãos participantes da ata de registro de preços oriunda do procedimento licitatório realizado<sup>57</sup>.

O decreto 7.892/2013 apresenta, também, inovações acerca da utilização da Ata de Registro de Preços por órgãos não participantes, questão que será abordada mais adiante.

## **2.5-O princípio da eficiência e os objetivos do Sistema de Registro de Preços**

### **2.5.1-Considerações iniciais**

No projeto de emenda constitucional que inseriu no artigo 37 da Constituição Federal, o princípio da eficiência, a ideia que se tinha era incrementar a “qualidade do serviço prestado”<sup>58</sup>. Ou seja, tal princípio teve como finalidade assegurar a regular prestação de serviços por parte do Estado, na busca dos reais interesses da sociedade<sup>59</sup>.

Não obstante o princípio da eficiência tenha surgido a partir da necessidade do oferecimento de maior eficácia por parte da Administração Pública na prestação de serviços públicos, é pacífico o entendimento de que o princípio deve ser aplicado a toda atividade estatal.

---

<sup>57</sup> Controladoria Geral da União. Sistema de Registro de Preços: Perguntas e respostas. p.15.

<sup>58</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 24º Edição – Rio de Janeiro, Lumen Juris 2010.

<sup>59</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 24º Edição – Rio de Janeiro, Lumen Juris 2010

### **2.5.2- A economicidade nos procedimentos de compras pela Administração.**

Embora não se confunda com o princípio da eficiência e o princípio da economicidade, aliados à busca pela produtividade, apresentam-se em conjunto, com a finalidade de dar a melhor utilidade possível aos valores públicos<sup>60</sup>.

Entre os objetivos levantados na sistematização do Sistema de Registro de Preços está o aumento da eficiência administrativa, a partir da redução do número de licitações e, conseqüentemente, dos custos operacionais relativos aos certames realizados; dar celeridade aos processos de compras e contratação de serviços; evitar estoques desnecessários, uma vez que é possível a aquisição de materiais, na vigência de determinada ata de registro de preços, apenas no momento em que surja a necessidade por parte da Administração, além de somente realizar compras quando disponíveis os valores em orçamento<sup>61</sup>.

Jacoby Fernandes, ao tratar do tema, aduz como vantagens a utilização do Sistema de Registro de Preços:

“desnecessidade de dotação orçamentária, atendimento de demandas imprevisíveis, redução de volume de estoques, eliminação dos fracionamentos de despesa, redução do número de licitações, tempos recordes de aquisição, atualidade dos preços de aquisição, participação de pequenas e médias empresas, transparência das aquisições, redução dos custos da licitação e maior aproveitamento dos bens, entre outras”<sup>62</sup>.

Com fundamento na mesma base principiológica, o instituto da Vinculação à Ata em Sistema de Registro de Preços é defendida por inúmeros autores, uma vez que imprime maior celeridade, quando comparado a procedimento de compras ou contratação de serviços realizados pelas vias normais, a partir de licitações específicas para as contratações a serem realizadas, não obstante sejam controversas as

<sup>60</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 24ª Edição – Rio de Janeiro, Lumen Juris 2010.

<sup>61</sup> Controladoria Geral da União. Sistema de Registro de Preços: Perguntas e respostas. p.18.

<sup>62</sup> FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Carona em sistema de registro de preços: uma opção inteligente para redução de custos e controle. Disponível em: <<http://www.jacoby.pro.br/Carona.pdf>>. Acesso em: 26 mai. 2014.

eventuais vantagens e a observância da legalidade em tal procedimento, como veremos a seguir.

## **Capítulo 3**

### **O instituto da Vinculação à Ata no Sistema de Registro de Preços.**

#### **3.1-Considerações iniciais**

Como visto anteriormente, a figura do “órgão não participante”, também conhecido como “carona”, foi inserido na disciplina jurídica brasileira por intermédio do Decreto nº 3.931/2001 ao estabelecer a possibilidade de que órgão ou entidade não participante de dado procedimento licitatório faça adesão à ata de determinado registro de preços, com a finalidade de suprir eventuais compras ou contratação de serviços.

Relevando o caráter vantajoso por parte daqueles órgão ou entidades que fazem uso da Adesão a Ata Jacoby Fernandes conceitua o “carona”, como sendo aquele que busca aproveitar o percurso sem custos, embora reconheça o caráter pouco técnico da expressão popularmente empregada.

Não obstante pareçam claras as vantagens relativas ao procedimento de adesão a ata, com a contratação a partir de licitação já realizada por órgão participante da lista de registro de preços, há que ser questionada a legalidade e o real benefício que aproveita à Administração em tais trâmites. São estes e outros questionamentos que passaremos a analisar a seguir.

#### **3.2- Conceitos, previsão e sistemática normativa.**

As maiores discussões que envolvem o Sistema de Registro de Preços dizem respeito à possibilidade de aproveitamento de determinada Ata de Registro de Preços por órgão não participante da licitação que deu origem à lista de preços.

Tendo em vista tal explicação, cabe tecer algumas considerações sobre a Ata de Registro de Preços, definida no artigo 2º, II, do Decreto nº 7.892/2013, como sendo “o documento vinculativo, obrigacional, com características de compromisso para

futura contratação, em que se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas, conforme disposições contidas no instrumento convocatório e propostas apresentadas”.

A definição de órgão não participante, como visto anteriormente, é dada também pelo Decreto nº 7.892/2013, como sendo o órgão ou a entidade que, mesmo não tendo participado dos procedimentos licitatórios iniciais, atendidos os requisitos do decreto que disciplina a matéria, adere à Ata de Registro de Preços<sup>63</sup>.

### **3.2.1- Características da Ata de Registro de Preços**

Como visto anteriormente, a Ata de Registro de Preços consiste no documento que consubstancia o trabalho realizado em dada licitação, com a finalidade de manter o Sistema de Registro de Preços, estabelecendo os fornecedores, produtos a serem adquiridos, órgãos participantes e demais condições relativas aos contratos a serem realizados.

É fundamental a análise mais detalhada da Ata de Registro de Preços para este estudo, não obstante sejam dados direcionamentos pelos regulamentos que disciplinam o instituto da Adesão à Ata, tendo em vista que é este documento que dispõe sobre inúmeros limites quanto ao aproveitamento de órgãos não participantes a listas de preços, formadas a partir de licitações da qual não participaram.

A Ata de Registro de Preços tem vigência limitada ao prazo de 12 meses, o que é explicitado na própria Ata, havendo a possibilidade de eventuais prorrogações, desde que realizadas dentro deste prazo. O Tribunal de Contas da União, ao se manifestar sobre a matéria, referendou esse entendimento no Acórdão 991/2009.

No tocante ao prazo de validade da Ata de Registro de Preços cabe ressaltar a possibilidade de execução dos contratos relativos a serviços contínuos, ainda que após o decurso dos 12 meses, desde que a assinatura dos respectivos contratos tenham ocorrido durante a vigência do documento que materializa o Sistema de Registro

---

<sup>63</sup> Controladoria Geral da União. Sistema de Registro de Preços: Perguntas e respostas. p.37.



de Preços.

Cabe ressaltar que, exauridos os montantes previstos para a contratação no edital da licitação que deu origem à ata a, não há possibilidade de aproveitamento dela, ainda que hígido seu prazo de vigência, seja pelo órgão participante ou não, conforme entendimento do Tribunal de Contas da União no Acórdão 113/2012.

A formação e gestão das Atas de Registro de Preços são de responsabilidade do órgão gerenciador, que tem suas atribuições definidas pelo artigo 5º, do Decreto nº 7.892/2013, que estabelece competir ao órgão a prática de todos os atos de controle e administração no Sistema de Registro de Preços, desde a realização da licitação que dá origem à ata, até a anuência quanto ao seu aproveitamento por órgãos não participantes.

### **3.2.2- Disciplina normativa da Adesão a Ata de Registro de Preços**

A previsão do instituto da adesão à Ata de Registro de Preços, ou a “licitação carona” é tratada ainda por alguns como “adesão tardia”. Ela somente foi introduzida na prática administrativa pátria a partir do Decreto nº 3.931/2001, como visto anteriormente, ao tratarmos do histórico da regulamentação do tema, ao aduzir a possibilidade de órgão não participante de dado procedimento licitatório fazer uso da Ata de Registro de Preços resultante de tal certame.

Não obstante a previsão normativa tivesse o instituto da adesão à ata como instrumento subsidiário para os procedimentos de compras, em decorrência da facilidade e celeridade proporcionada, o que deveria ser exceção tornou-se regra, sendo necessária a limitação às adesões.

O Decreto nº 4.343 de 2002 buscou limitar a ocorrência da adesão tardia a lista de preços, estabelecendo que “as aquisições ou contratações adicionais a que se refere este artigo não poderão exceder, por órgão ou entidade, a cem por cento dos quantitativos registrados na Ata de Registro de Preços”.

Apesar de manter margem considerável para a ocorrência de “caronas”

no Sistema de Registro de Preços, este último decreto apresentou acentuada evolução se comparado ao diploma anterior, uma vez que até então não havia qualquer previsão de limites à utilização de Atas de Registro de Preços por órgãos que não estiveram no planejamento das licitações.

A regulação atual referente à adesão à ata no Sistema de Registro de Preços é dada atualmente pelo Decreto nº 7.892/2013, que, revogando as normas anteriores, intitulou os “licitantes carona” como “órgão não participantes”, e dedicou todo um capítulo à “utilização da ata de registro de preços por órgãos ou entidades não participantes”, com o estabelecimento de novos limites quantitativos para adesões, bem como critérios procedimentais para a utilização de atas por órgão não participante no planejamento e formação das atas.

Dentre os dispositivos trazidos pelo Decreto nº 7.892/2013, no que tange à execução dos contratos por parte dos órgãos não participantes, embora necessária a previsão relativa à gestão das compras e prestações de serviços, é curiosa a norma estabelecida pelo §7º do artigo 22 do referido decreto, que prevê ser competência do órgão não participante:

“os atos relativos à cobrança do cumprimento pelo fornecedor das obrigações contratualmente assumidas e a aplicação, observada a ampla defesa e o contraditório, de eventuais penalidades decorrentes do descumprimento de cláusulas contratuais, em relação às suas próprias contratações, informando as ocorrências ao órgão gerenciador”.

Isso impôs a aplicação de inúmeras regras, com previsão nos editais normativos, dos procedimentos licitatórios que deram origem às atas da qual não participaram da elaboração.

Em decorrência de tais dispositivos, e das reiteradas práticas deles decorrentes, críticas foram atribuídas ao instituto da Adesão a Ata no Sistema de Registro de Preços, tendo em vista a realização de várias contratações alheias a princípios básicos, sobretudo no que concerne à moralidade administrativa.

### 3.3-Hipóteses controvertidas acerca do instituto

#### 3.3.1-Considerações iniciais

A despeito das vantagens trazidas pela possibilidade de compras e contratações de serviços por intermédio da Adesão à Ata no Sistema de Registro de Preços, a utilização indiscriminada do procedimento que deveria ser exceção nas práticas da Administração, a figura do licitante “carona” é questionada por parte dos estudiosos da disciplina.

Fazendo referência ao tema, Marçal Justen Filho tece dura crítica às contratações realizadas por meio da adesão tardia à ata, aduzindo que:

“A consagração do ‘carona’ favorece a prática da corrupção. Em primeiro lugar, envolve a realização de licitações destinadas ao fornecimento de quantitativos enormes, o que se constitui em incentivo a práticas reprováveis. Isso não significa afirmar que existem desvios éticos apenas nas licitações de grande porte. O que se afirma é que a grande dimensão econômica de uma licitação eleva o risco de corrupção em vista do vulto dos valores envolvidos. Mais grave, consiste na criação de competências amplamente discricionárias. Ao assegurar ao ente administrativo a faculdade de escolher entre utilizar ou não utilizar um registro de preços, abre-se a oportunidade para a corrupção. Não significa que a existência do registro de preços seja um instrumento intrinsecamente propício à corrupção: a figura do ‘carona’ é intrinsecamente propícia à corrupção. E o é porque uma entidade pode ou não se valer de um registro de preços, segundo uma escolha livre e incondicionada”<sup>64</sup>.

Outras questões ainda são levantadas a respeito do instituto da Adesão a Ata. Tópico de relevância é o que gera discussões acerca da natureza jurídica dos contratos

<sup>64</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 12ª ed. São Paulo: Dialética, 2008. p. 197.

celebrados por órgãos não participantes, aventando a doutrina que o aproveitamento de atas formadas sem a participação dos aderentes seria hipótese de contratação direta. Tal posicionamento também é defendido por Marçal Justen Filho, que aduz:

“Ora, a ausência de obrigatoriedade de contratar e a não-computação dos quantitativos contratados com entidades não participantes do sistema de registro de preços são duas decorrências jurídicas da inexistência de licitação. Se os objetos das referidas licitações tivessem sido abrangidos numa licitação anterior, existiria a inafastável obrigatoriedade de o particular realizar a contratação quando tal lhe fosse demandado e os quantitativos correspondentes seriam computados para cálculo dos limites previstos na licitação”<sup>65</sup>.

Mostra-se controvertida, ainda, a regulamentação da ocorrência das adesões tardias à ata de registro de preços, uma vez que sua disciplina normativa foi estabelecida por meio de decreto, não obstante haja reserva legal quanto a determinação das regras relativas às licitações, em decorrência do artigo 37, XXI, da Constituição Federal.

No entanto, sob os argumentos já citados, referentes à economicidade e celeridade nos procedimentos de compras e contratação de serviços por intermédio do instituto da adesão à ata, Jacoby Fernandes defende a sua utilização sustentando que:

“Os fundamentos de lógica que sustentam a validade do Sistema de Registro de Preços e do sistema de “carona” consistem na desnecessidade de repetição de um processo oneroso, lento e desgastante quando já alcançada a proposta mais vantajosa. Além disso, quando o carona adere a uma Ata de Registro de Preços, em vigor, normalmente já tem do órgão gerenciador – órgão que realizou a licitação para o Sistema de Registro de Preços – informações adequadas sobre o desempenho do contratado na execução do ajuste”<sup>66</sup>.

A adequação das necessidades dos órgãos aderentes, quando comparadas às

<sup>65</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 12ª ed. São Paulo: Dialética, 2008. p. 196.

<sup>66</sup> FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Carona em sistema de registro de preços: uma opção inteligente para redução de custos e controle. Disponível em: <http://www.jacoby.pro.br/Carona.pdf> Acesso em: 26 mai. 2014.

especificidades estabelecidas pelos licitantes originários, também é questionável, uma vez que dadas condições técnicas peculiares de determinados órgãos impediria, ao menos em tese, a adesão por parte de “caronas”, análise que por vezes é sonegada nos procedimentos de adesão tardia à Ata de Registro de Preços.

Como exemplo para a hipótese citada acima, temos contrato firmado pela Imprensa Nacional, em adesão à Ata de Registro de Preços formada a partir de licitação realizada pelo Superior Tribunal de Justiça, onde

“a Imprensa Nacional (IN) firmou contrato cujo objeto é o suporte ao seu ambiente computacional por meio de adesão à ARP do STJ, sendo que há indícios de que diversos critérios de habilitação contidos no edital do STJ não se aplicam à realidade da IN (e.g., IN não possui servidores com sistema operacional AIX, ao passo que o STJ sim; a IN possui cerca de seiscentos pontos de rede, enquanto o edital pede atestado referente à prestação de suporte em pelo menos 3.000; o edital pede atestado técnico relativo à prestação de serviços de tratamento documental e processamento de imagens de processos ou de documentos, serviço que não será prestado na IN), de forma que o objeto deveria ter sido licitado com critérios menos rígidos que os do STJ, permitindo potencialmente maior participação de interessados”<sup>67</sup>.

Questão de relevância relativa à Adesão a Ata, se refere à competência normativa do tema, tendo em vista a inexistência de lei que verse sobre o assunto, não havendo qualquer previsão autorizativa na Lei nº 8.666/93 da ocorrência do “carona”.<sup>68</sup>

Assim, em decorrência do disposto no artigo 22, XXVII da Constituição Federal, seria competência do Poder Legislativo Federal o estabelecimento de normas gerais sobre licitações, não sendo possível a regulação do tema por meio de decretos, como atualmente ocorre.

---

<sup>67</sup> BRASIL, Tribunal de Contas da União. Acórdão 1.322/2012 – Plenário, Relator, Ministro Aroldo Cedraz. Disponível em : <<http://www.tcu.gov.br>> Acesso em: 08.JUN.2014.

<sup>68</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 12ª ed. São Paulo: Dialética, 2008.

### **3.3.2-Taxatividade das hipóteses de compras diretas por parte da Administração**

A possibilidade de aquisições diretas pela Administração é taxativamente definida pela Lei nº 8.666/1993, que, em seus artigos 24 e 25, estabelece as hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação, respectivamente, não havendo previsão legal da ocorrência de compras ou alienações realizadas de forma direta. É o posicionamento tomado por José dos Santos Carvalho Filho, que aduz:

“...os casos enumerados pelo legislador são taxativos, não podendo, via de consequência, ser ampliados pelo administrador. Os casos legais, portanto, são os únicos são os únicos cuja dispensa de licitação o legislador considerou conveniente ao interesse público”<sup>69</sup>.

Em relatório de auditoria do Tribunal de Contas da União, o Ministro Aroldo Cedraz, não obstante reconheça a taxatividade das hipóteses de aquisições diretas pela Administração, e entenda controvertida a utilização do instituto, compara a adesão tardia à Ata de Registro de Preços à dispensa de licitação, em afronta ao princípio da obrigatoriedade, disposto no art. 37, XXI da Constituição Federal<sup>70</sup>.

As hipóteses de compras diretas pela Administração são situações excepcionais, uma vez que fogem à regra geral do dever de licitar. Para dispensa de licitação, o legislador estabeleceu os casos nos quais, por suas peculiaridades, ela é permitida, embora fosse possível a realização de procedimento licitatório, não obstante tais casos estejam definidos de forma taxativa pela lei.

No que tange à segunda justificativa para compras diretas, a inexigibilidade de licitação decorre da inviabilidade jurídica da existência de concorrência em dado certame, como nas situações em que o fornecedor é único, por exemplo, onde o procedimento licitatório redundaria em resultado sabido previamente, haja vista não ser possível a escolha de outro fornecedor.

<sup>69</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 24ª Edição – Rio de Janeiro, Lumen Juris 2010.

<sup>70</sup> TC 011.772/2010-7 Natureza: Relatório de Auditoria. Interessado: Tribunal de Contas da União. Unidade: Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti) Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

Assim, os procedimentos de aquisição, bem como a contratação de serviços por intermédio de adesão à Ata de Registro de Preços, mostra-se controvertida, uma vez que a licitação, embora previamente realizada, não teve como objeto a demanda específica do órgão ou entidade aderente.

A ocorrência da adesão tardia à Ata de Registro de Preços funciona em sentido oposto ao estabelecido pela legislação nos casos de inexigibilidade. Ao passo que, em decorrência da impossibilidade, neste último caso, ser escolhido o fornecedor, o “carona” realiza a contratação sem a realização de procedimento licitatório, não obstante fosse viável e saudável a possibilidade de concorrência para o certame não realizado.

### **3.3.3-Análise acerca da efetividade do critério econômico que justifica a utilização da Vinculação à Ata.**

É frequente a argumentação, por aqueles que defendem o instituto do “carona” no Sistema de Registro de Preços, de que os custos vinculados a um determinado procedimento licitatório seriam reduzidos a partir da prática da adesão tardia à Ata de Registro de Preços, dando aplicação ao princípio da eficiência e da economicidade em tal procedimento.

No entanto, quando observada a prática na utilização das adesões à Ata de Registro de Preços, tal perspectiva se apresenta controvertida, sobretudo no que se refere à economia de escala, bem como quanto ao equilíbrio econômico financeiro dos contratos realizados.

A título de exemplo, em voto proferido em representação sob o número TC-008.840/2007-3, do Tribunal de Contas da União, tendo como interessado o Ministério da Saúde, as adesões ilimitadas a atas de registro de preços geram distorções por vezes absurdas, afastando por completo o argumento da economicidade,

“No caso em concreto sob exame, a 4ª Secex faz um exercício de raciocínio em que demonstra a possibilidade real de a empresa vencedora do citado Pregão 16/2005 ter firmado

contratos com os 62 órgãos que aderiram à ata, na ordem de aproximadamente 2 bilhões de reais, sendo que, inicialmente, sagrou-se vencedora de um único certame licitatório para prestação de serviços no valor de R\$ 32,0 milhões. Está claro que essa situação é incompatível com a orientação constitucional que preconiza a competitividade e a observância da isonomia na realização das licitações públicas”<sup>71</sup>.

Pelo exposto, mostra-se patente a ocorrência de desequilíbrio nos contratos realizados com o fornecedor vencedor do certame e, sobretudo, a perda em escala sofrida pela Administração, que poderia experimentar preços infinitamente reduzidos caso a licitação que deu origem aos contratos tivesse previsão para aquisições sessenta vezes maior que a inicialmente apresentada, uma vez que, no exemplo dado por Marçal Justen Filho, o valor atribuído a um quilo de açúcar seria o mesmo valor das unidades em uma aquisição de dez toneladas<sup>72</sup>, ficando clara a possibilidade da consecução de melhores condições de economia em escala na segunda hipótese de compra.

### **3.3.4- O registro da Intenção de Registro de Preços.**

Talvez no intuito de moralizar o procedimento relativo à adesão por órgãos não participantes em atas de registro de preços, a sistematização da Intenção de Registro de Preços abre a possibilidade da apresentação, ao órgão gerenciador, da inclinação futura de formação de lista de preços, em tese, gerando licitações com quantidades consideravelmente maiores de órgãos participantes, e reduzindo a ocorrência dos “caronas”.

Com a informação por parte dos órgãos acerca da intenção de compras, haveria também a possibilidade de potencializar o caráter econômico do procedimento efetivado pelo Sistema de Registro de Preços, uma vez que as quantidades licitadas teriam os montantes elevados.

O Acórdão 2692-39/2012 do plenário do Tribunal de Contas da União, ao

---

<sup>71</sup> TC-008.840/2007-3. Natureza: Representação. Órgão: Ministério da Saúde. Interessada: 4ª Secex, Relator: Ministro Valmir Campelo.

<sup>72</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 112ª ed. São Paulo: Dialética, 2008.



analisar o instituto da intenção de registro de preços, compartilhando o entendimento relativo à redução de adesões tardias à lista de preços, dispôs:

“a IRP – Intenção de Registro de Preços, ao substituir o número de “caronas” por órgãos participantes, apresenta-se como uma forma de melhorar a economia de escala para Administração, ao aumentar os quantitativos mínimos a serem adquiridos, conforme consignou o próprio recorrente”.

O estabelecimento da intenção de registro de preços somente foi disciplinado pelo Decreto nº 7.892/2013, sendo apresentado de forma tardia enquanto limitador do procedimento de adesão à Ata de Registro de Preços, tendo em vista que a criação deste instituto, e a ocorrência das inúmeras práticas questionáveis dele decorrentes, perduraram por mais de uma década até o estabelecimento da IRP.

Não obstante a intenção de registro de preços seja de grande relevância no que tange à limitação ao uso indiscriminado das Atas de Registro de Preços por órgãos não participantes, ela não se constituiu na solução definitiva para o exercício arbitrário de compras e contratações em “licitações carona”.

### **3.4-O Tribunal de Contas da União e o instituto da Vinculação à Ata do Sistema de Registro de Preços.**

#### **3.4.1-Considerações iniciais.**

Aduz a lei orgânica do Tribunal de Contas da União (Lei 8.443/1993), em observância ao texto constitucional, dentre um extenso rol de competências, caber ao Tribunal,

“julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos das unidades dos poderes da União e das entidades da administração indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário”<sup>73</sup>.

O TCU é também, o órgão competente para a fiscalização dos contratos realizados pela Administração nas hipóteses de alienações ou aquisições realizadas por parte do Estado.

No tocante às adesões tardias a Atas de Registro de Preços, desde a criação do instituto não houve evolução considerável no entendimento do Tribunal, uma vez que a disciplina normativa do tema também não apresentou mudanças substanciais, não obstante tentativas de limitação na ocorrência dos “caronas” sejam frequentes, tendo em vista a rotineira constatação irregularidades decorrentes da utilização indiscriminada do procedimento de Adesão a Ata.

### **3.4.2-Enquadramento constitucional do TCU como órgão competente à análise do tema.**

Em que pese a análise da constitucionalidade e da legalidade dos diplomas normativos que disciplinam o Sistema de Registro de Preços e, conseqüentemente, do instituto da Adesão a Ata, seja de competência de alguns órgãos do Poder Judiciário, na apreciação incidental de tais ocorrências, é também da alçada do Tribunal de Contas da União o julgamento do tema, tendo em vista o direcionamento dado pela Carta Magna de 1988.

Assim, dispõe o artigo 71 da Constituição Federal competir ao Tribunal de Contas auxiliar do Poder Legislativo no controle externo da atividade administrativa do Estado, sendo o TCU o órgão técnico responsável pela avaliação das operações de

---

<sup>73</sup> Lei 8.443/1992.

natureza contábil praticadas pelos administradores públicos.

No exercício de suas atividades, foi estabelecida pelo Supremo Tribunal Federal, por meio da Súmula 347, a possibilidade de declaração incidental de inconstitucionalidade de lei ou regulamento pelo Tribunal de Contas da União, apesar de tal prerrogativa ser vista com reservas por parte da doutrina.

### **3.4.3- Posição do TCU acerca das Adesões a Ata no SRP.**

Apesar da evolução normativa quanto ao Sistema de Registro de Preços, com a edição do Decreto nº 7.892/2013, que por sua vez revogou o Decreto nº 3.931/2001, o entendimento do Tribunal de Contas da União permaneceu semelhante, uma vez que, apesar das alterações normativas no estabelecimento de limites às práticas decorrentes das regulamentações, atividades questionáveis continuaram a ocorrer por parte dos administradores públicos.

Da análise de decisões e processos de auditoria realizados pelo Tribunal de Contas da União, é possível verificar a ocorrência frequente de práticas controversas por administradores públicos no uso do instituto da adesão à Ata no Sistema de Registro de Preços, sendo adotada como regra, quando deveria ser exceção nos procedimentos de compras e contratações de serviços pelo Estado.

Ilustrando tal condição, um estudo realizado pela Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação do TCU como fundamentação para o Acórdão 1.322/2012, concluiu que em

“3.031 contratações por SRP, apenas 17% (199) foram realizadas por meio da prática de planejamento conjunto entre diversos entes, como fundamentado no Decreto 3.391/2001, art. 2º, inciso III. Registra, como agravante, o fato de que 30% (902) foram licitadas para criação de atas de registro de preços que não contaram com outras instituições participantes desde o planejamento da contratação (parte do voto)”<sup>74</sup>.

---

<sup>74</sup> BRASIL, Tribunal de Contas da União. Acórdão 1.322/2012 – Plenário, Relator, Ministro Aroldo

Não obstante seja competente para a declaração de inconstitucionalidade dos decretos que regulamentaram o tema, como visto anteriormente, o Tribunal de Contas da União não optou por fazê-lo. No entanto, determinou, no Acórdão 1.487/2007, ao Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, a imposição de limites ao procedimento de adesão tardia à Ata de Registro de Preços.

Ainda sob a égide do Decreto 3.931/2001, o Tribunal determinou que:

“adote as providências com vistas à reavaliação das regras atualmente estabelecidas para o registro de preços no Decreto 3.931/2001, de forma a estabelecer limites para a adesão a registro de preços realizados por outros órgãos ou entidades, visando preservar os princípios da competição, da igualdade de condições entre os licitantes e da busca da maior vantagem para a Administração Pública, tendo em vista que as regras atuais permitem a indesejável situação de adesão ilimitada a atas em vigor, desvirtuando as finalidades buscadas por essa sistemática, tal como a hipótese mencionada<sup>75</sup> no Relatório e Voto que fundamentam este Acórdão”<sup>76</sup>.

A despeito da constatação frequente de práticas questionáveis na utilização do instituto da adesão tardia à Ata de Registro de Preços por parte do Tribunal de Contas da União, a Corte tem preferido a emissão de recomendações aos órgãos que porventura encontrem-se envolvidos em tais práticas, quando não exercendo a aplicação das sanções que lhe são legalmente atribuídas.

---

Cedraz. Disponível em : <<http://www.tcu.gov.br>> Acesso em: 08.JUN.2014.

<sup>75</sup> A hipótese mencionada no relatório do voto refere-se ao superfaturamento por parte de empresa vencedora para formação de lista de preços, onde, a partir de procedimentos de adesão a ata por parte de 62 órgão não participantes, o contrato com valor previsto para 32 milhões de reais chegou a uma contratação de 2 bilhões de reais, ou seja, aproximadamente 60 vezes o valor inicialmente previsto.

<sup>76</sup> BRASIL, Tribunal de Contas da União. Acórdão 1.487/2007 – Plenário, Relator, Ministro Valmir Campelo. Disponível em : <<http://www.tcu.gov.br>> Acesso em: 08.JUN.2014.

#### **3.4.4-Limites estabelecidos pelo TCU e efetividade dos objetivos pretendidos pelo instituto da Vinculação à Ata.**

O entendimento predominante no âmbito da Corte de Contas é o da necessidade de limitação ao instituto da adesão a Ata no Sistema de Registro de Preços, tendo em vista as práticas espúrias dela originadas. Com a finalidade de estabelecer padrão vinculado ao princípio da moralidade, o Tribunal de Contas da União emitiu a recomendação que:

“em atenção ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório (Lei 8.666/1993, art. 3º, caput), devem gerenciar a ata de forma que a soma dos quantitativos contratados em todos os contratos derivados da ata não supere o quantitativo máximo previsto no edital”<sup>77</sup>.

No entanto, tal recomendação, caso seguida como determinado pelo TCU, em tese extinguiria as adesões tardias a ata de registro de preços, uma vez que os quantitativos estabelecidos no instrumento convocatório estariam limitados a satisfação do órgão responsável pela licitação que dera origem a Ata de Registro de Preços, tronando letra morta a previsão normativa do Decreto 7.892/2013.

Em consonância com o entendimento do Tribunal de Contas da União, no que tange ao reconhecimento dos prejuízos advindos da utilização indiscriminada da adesão a ata no Sistema de Registro de Preços, os tribunais estaduais de contas têm apresentado atuação tão rigorosa quanto o TCU, negando ou restringindo a aplicação do Decreto 7.892/2013.

No Distrito Federal, por exemplo, sugeriu o Tribunal de Contas a promoção de pesquisa de mercado como requisito prévio a adesão a ata de outros entes federativos. (Referência no artigo Leonardo José). O Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, julgou ser o decreto 7.892/2013 ser contrário ao princípio da legalidade, uma vez que a regulação referente ao tema apresenta reserva de lei, não cabendo a

---

<sup>77</sup> BRASIL, Tribunal de Contas da União. Acórdão 1.322/2012 – Plenário, Relator, Ministro Aroldo Cedraz. Disponível em : <<http://www.tcu.gov.br>> Acesso em: 08.JUN.2014.

normatização ser dada por decreto.

O posicionamento dos tribunais estaduais, por vezes, apresenta-se mais contundente quanto ao entendimento do Tribunal de Contas da União, tendo em vista que no âmbito da União, ainda não fora declarada a inconstitucionalidade da norma, em controle incidental de constitucionalidade, ou mesmo negada a aplicação do decreto 7.892/2013.

No que concerne às modernas tendências de aplicação à Administração Pública modelos gerenciais próprios da iniciativa privada, com a finalidade de imprimir celeridade e economia na gestão de valores públicos, as tentativas de inovação por parte do Estado na consecução destes objetivos por vezes geram instrumentos relevantes para o alcance de uma administração eficiente.

É inegável os avanços relativos às aquisições pela Administração com a implementação do Sistema de Registro de Preços, bem como a implementação da modalidade do Pregão e sua versão eletrônica, sobretudo no que concerne a celeridade então atribuída aos procedimentos.

Não obstante a implantação do instituto da Adesão a Ata no Sistema de Registro de Preços tivesse objetivos demasiadamente benéficos às práticas administrativas estatais, o seu desvirtuamento pode gerar prejuízos por vezes irreparáveis, com a aplicação irregular de valores públicos e com a perda de oportunidades e prerrogativas atribuídas pela legislação administrativa.

Vantagens proporcionadas pelo instituto da Adesão a Ata são evidentes, sobretudo no que tange a celeridade dada aos procedimentos de compras são inegáveis, no entanto, somente deveriam ser utilizados de forma excepcional, tendo em vista que a prática indiscriminada acaba afastando critérios fundamentais ao alcance dos objetivos pretendidos pela previsão normativa.

Assim, é possível depreender desta abordagem que tanto a realização ordinária de procedimentos licitatórios, eivados de burocracia e morosidade por vezes demasiadamente prejudiciais, bem como a prática da Adesão a Ata no Sistema de Registro de Preços, realizada com o desrespeito de princípios basilares aplicáveis à Administração Pública, geram agravos de difícil reparação, devendo ser aplicados, sempre, de forma criteriosa, com a estrita observância dos princípios da eficiência e da

proibida administrativa.

## **Conclusão**

Nesta abordagem foi feita uma breve revisão dos princípios e da disciplina normativa que regulamenta os procedimentos licitatórios, com a análise das modalidades de que dispõe a Administração e peculiaridades aplicáveis a casos específicos, com ênfase àqueles relacionados ao Sistema de Registro de Preços.

Delimitado o campo de possibilidades onde se aplica o Sistema de Registro de Preços, passou-se a análise dos procedimentos ligados a este procedimento e a formação da Ata de Registro de Preços, objeto central deste trabalho, a partir da figura do “carona”.

A seguir, foi verificado o posicionamento do Tribunal de Contas da União, no que tange a utilização do instituto da Vinculação à Ata de Registro de Preços, com a análise crítica da ocorrência indiscriminada das adesões tardias, com a avaliação dos pontos positivos e negativos de tal procedimento.

Da abordagem é possível depreender que, no concerne às modernas tendências de aplicação à Administração Pública modelos gerenciais próprios da iniciativa privada, com a finalidade de imprimir celeridade e economia na gestão de valores públicos, as tentativas de inovação por parte do Estado na consecução destes objetivos por vezes geram instrumentos relevantes para o alcance de uma administração eficiente.

É inegável os avanços relativos às aquisições pela Administração com a implementação do Sistema de Registro de Preços, bem como da modalidade do Pregão e sua versão eletrônica, sobretudo no que concerne a celeridade e simplicidade então atribuída aos procedimentos.

Não obstante a implantação do instituto da Adesão a Ata no Sistema de Registro de Preços tivesse objetivos demasiadamente benéficos às práticas administrativas estatais, o seu desvirtuamento pode gerar prejuízos por vezes irreparáveis, com a aplicação irregular de valores públicos e com a perda de oportunidades e prerrogativas atribuídas pela legislação administrativa.

A inobservância dos princípios constitucionais norteadores da atividade administrativa do Estado, assim como dos ditames referentes aos procedimentos



licitatórios, embora em um primeiro momento, como em algumas hipóteses de adesão à Ata de Registro de Preços, possa gerar economia e celeridade, mascaram contratos questionáveis, tanto do ponto de vista legal, quanto do ponto de vista econômico.

Vantagens proporcionadas pelo instituto da Adesão a Ata são evidentes, sobretudo no que tange a celeridade dada aos procedimentos de compras são inegáveis, no entanto, somente deveriam ser utilizados de forma excepcional, tendo em vista que a prática indiscriminada acaba afastando critérios fundamentais ao alcance dos objetivos pretendidos pela previsão normativa.

No entanto, não se mostra razoável a morosidade com que se desenvolvem os procedimentos licitatórios por parte da Administração, o que, também, gera prejuízos elevados.

Assim, é possível depreender desta abordagem que tanto a realização ordinária de procedimentos licitatórios, eivados de burocracia e morosidade por vezes demasiadamente prejudiciais, bem como a prática da Adesão a Ata no Sistema de Registro de Preços, realizada com o desrespeito de princípios basilares aplicáveis à Administração Pública, geram agravos de difícil reparação, devendo ser aplicados, sempre, de forma criteriosa, com a estrita observância dos princípios da eficiência e da probidade administrativa.

## Referências

BANDEIRA DE MELO, Celso Antônio: *Curso de Direito Administrativo*. 25ª ed. São Paulo: Malheiros Editores. 2007.

BINS, Laura Menezes. Adesão à Ata de Registro de Preços, *Uma análise crítica à luz da principiologia balizadora da atividade administrativa brasileira: legalidade, isonomia e economicidade*. Disponível em: <[www3.pucrs.br/pucrs/files/uni/poa/direito/.../tcc/ccc/laura\\_bins.pdf](http://www3.pucrs.br/pucrs/files/uni/poa/direito/.../tcc/ccc/laura_bins.pdf)> acesso em 18/05/2014.

BITTENCOURT, Sidney. *Licitação de Registro de Preços – SRP*. Coleção 10 Anos de Pregão. Curitiba: Unimep, 1995.

BRASIL, Controladoria Geral da União. Sistema de Registro de Preços: Perguntas e respostas.

BRASIL, ACÓRDÃO Nº 1615/2008 - TCU - PLENÁRIO Processo: TC – 008.256/2008- Relator: Ministro Benjamin Zymler.

BRASIL, Constituição Federal de 1988.

BRASIL, Decreto 3.931 de 19 de setembro de 2001. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2001/D3931htm.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3931htm.htm)>

BRASIL, DECRETO 4.342 de 23 de agosto de 2002. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2001/D3931htm.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3931htm.htm)>

BRASIL, Decreto 449 de 17 de fevereiro de 1992. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/Antigos/D0449.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D0449.htm)>

BRASIL, Decreto 5.450 de 31 de maio de 2005. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/Antigos/D0449.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D0449.htm)>

BRASIL, Decreto 7.892 de 23 de janeiro de 2013. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7892.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7892.htm)>

BRASIL, Lei 10.520 de 17 de julho de 2002. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm)>

BRASIL, Lei 8.443 de 18 de julho de 1993. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18443.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18443.htm)>

BRASIL, Lei 8.666 de 21 de junho de 1993. Disponível em

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm)>

BRASIL, RMS 15.647/SP, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 25/03/2003, DJ 14/04/2003.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. Acórdão 1.322/2012 – Plenário, Relator, Ministro Aroldo Cedraz. Disponível em : <<http://www.tcu.gov.br>> Acesso em: 08.JUN.2014

BRASIL, Tribunal de Contas da União. Acórdão 1.487/2007 – Plenário, Relator, Ministro Valmir Campelo. Disponível em : <<http://www.tcu.gov.br>> Acesso em: 08.JUN.2014

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*, Atlas. 15ª Ed. 2003.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Carona em sistema de registro de preços: uma opção inteligente para redução de custos e controle. Disponível em: <<http://www.jacoby.pro.br/Carona.pdf>>. Acesso em: 26 mai. 2014.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Sistema de registro de preços e o pregão presencial e eletrônico*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 12.ed. São Paulo: Dialética, 2008.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Pregão: A nova modalidade licitatória*. Revista de Direito Administrativo V.221, ano 2000.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MEIRELLES, Helly Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 20a. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1995.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*, 25ª Edição, São Paulo -Atlas 2010.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 25ª Edição, São Paulo. Malheiros 2005.

SUNFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de direito público*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

TÁCITO, Caio. *A inexistência dos motivos nos atos administrativos*. In: RDA 36:78, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas. Abril-junho 1954.